

Este documento está publicado en:

Pérez del Prado, D. (2018). Las responsabilidades familiares como requisito modulador de la protección por desempleo. En: *Protección a la Familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de Protección Sociolaboral: II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Tomo II.* (pp. 359-373). Murcia : Laborum

© Del texto: sus respectivos autores

© De la edición: Ediciones Laborum

**PROTECCIÓN A LA FAMILIA Y  
SEGURIDAD SOCIAL.  
HACIA UN NUEVO MODELO DE  
PROTECCIÓN SOCIOLABORAL**

II Congreso Internacional y  
XV Congreso Nacional de la  
Asociación Española de Salud y Seguridad Social



Tomo II



EDICIONES LABORUM

Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª Oficina 21

30008 Murcia

Tel.: 968882181

e-mail: laborum@laborum.es

FRANCISCO ORTIZ CASTILLO

*Director editorial*

1ª edición, Ediciones Laborum S.L. - 2018

Copyright © de la edición, Ediciones Laborum, 2018

Copyright © del texto, sus respectivos autores, 2018

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por el autor en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de sus autores con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

ISBN – OBRA COMPLETA: 978-84-949189-2-6

ISBN – TOMO: 978-84-949189-4-0

DEPÓSITO LEGAL: MU 1221-2018

*Impreso en España - Printed in Spain*

# Índice

TITULO IV. LA PROTECCIÓN NORMADA A LA FAMILIA POR EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL .....	11
--	----

## Ponencia

CAPÍTULO I. VIUDEDAD, ORFANDAD Y PROTECCIÓN A OTROS FAMILIARES. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA REORIENTACIÓN EN SU PROTECCIÓN .....	11
--	----

*Guillermo Rodríguez Iniesta*

CAPÍTULO II. PALEONTOLOGÍA JURÍDICA: LAS PRESTACIONES POR HIJO A CARGO (UN RESBALADIZO FÓSIL VIVIENTE). SU DELIMITACIÓN EN BASE A LAS CARGAS FAMILIARES .....	43
---	----

*Juan Gorelli Hernández*

CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA PÚBLICA A LA FAMILIA .....	69
---	----

*Juan Bautista Vivero Serrano*

## Comunicaciones

CAPÍTULO IV. LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR HIJOS A CARGO DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	87
--	----

*Juan Carlos Álvarez Cortés*

*Celia Luna Vives González*

*Ana Cristina Ruiz Mosquera*

CAPÍTULO V. LA NECESARIA TRANSFORMACIÓN DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES .....	105
--	-----

*Henar Álvarez Cuesta*

CAPÍTULO VI. EL IMPACTO DE LA CONCILIACIÓN EN EL ACCESO A LA PROTECCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EN LA INTENSIDAD DE LA COBERTURA: LA BRECHA PRESTACIONAL ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL .....	121
---	-----

*Cristina Aragón Gómez*

CAPÍTULO VII. ¿QUIÉN Y CÓMO CUIDAN DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS MAYORES, ENFERMAS Y DISCAPACITADAS EN EL ÁMBITO FAMILIAR? ANÁLISIS CRÍTICO DE SU ESTATUTO JURÍDICO PROTECTOR .....	139
<i>Francisco Javier Arrieta Idiakez</i>	
CAPÍTULO VIII. LA PROTECCIÓN DE LAS UNIDADES FAMILIARES EN PORTUGAL .....	157
<i>Mário Silveiro de Barros</i>	
CAPÍTULO IX. ENFOQUE ACTUAL DE LA SITUACIÓN PROTEGIDA POR LA PENSIÓN DE VIUDEDAD .....	165
<i>Miguel Basterra Hernández</i>	
CAPÍTULO X. FAMILIA Y LUCHA A LA POBREZA EN ITALIA: HACIA UN MODELO DESIGUAL Y POLICÉNTRICO EN TIEMPOS DE CRISIS.....	173
<i>Silvio Bologna</i>	
CAPÍTULO XI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS EN LA PRESTACIONES DE MUERTE Y SUPERVIVENCIA POR VIOLENCIA DE GÉNERO .....	185
<i>María Elisa Cuadros Garrido</i>	
CAPÍTULO XII. LA CONSIDERACIÓN DE LAS PAREJAS UNIDAS POR MATRIMONIO GITANO EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD .....	191
<i>Juan Antonio Fernández Bernat</i>	
CAPÍTULO XIII. URGE UNA MEJORA SUSTANCIAL EN LA PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA COMO ESTRATEGIA QUE ASEGURE LA VIABILIDAD DE LAS FUTURAS PENSIONES .....	207
<i>Fco. Javier Fernández Orrico</i>	
CAPÍTULO XIV. ESCRUTINIO Y PROPUESTAS SOBRE LAS PRESTACIONES DE MUERTE Y SUPERVIVENCIA EN SITUACIONES DE CRISIS FAMILIAR CONCURRENTES CON VIOLENCIA DE GÉNERO .....	225
<i>Francisco Xabiere Gómez García</i>	
CAPÍTULO XV. VIUDEDAD Y MATRIMONIO GITANO: EMPUJE INSTITUCIONAL ANTE LA BUENA FE DE LOS CONTRAYENTES.....	233
<i>José Antonio González Martínez</i>	
CAPÍTULO XVI. LA ADAPTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA JORNADA AL AMPARO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: UN ESTUDIO DEL MANDATO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 34.8 ET .....	245
<i>Luis Gordo González</i>	
CAPÍTULO XVII. EL DERECHO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN SUPUESTOS DE SEPARACIÓN O DIVORCIO .....	259
<i>Josune López Rodríguez</i>	

CAPÍTULO XVIII. LA ENFERMEDAD COMO ACCIDENTE DE TRABAJO. ESPECIAL ATENCIÓN A ENFERMEDADES CARDIOVASCULARES Y CONSECUENCIAS DE SU CALIFICACIÓN.....	275
<i>María del Carmen Macías García</i>	
CAPÍTULO XIX. LA PROTECCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORFANDAD ABSOLUTA. UN APUNTE CRÍTICO .....	293
<i>Jesús Martínez Girón</i>	
<i>Alberto Arufe Varela</i>	
CAPÍTULO XX. LOS EFECTOS DEL MATRIMONIO POLIGÁMICO EN ESPAÑA: LA PENSIÓN DE VIUDEDAD .....	297
<i>Eva López Terrada</i>	
<i>Ángela Martín-Pozuelo López</i>	
CAPÍTULO XXI. LA CONVIVENCIA DE PRESTACIONES PÚBLICAS EN EL ESCENARIO SOCIAL DE LA UNIDAD FAMILIAR .....	313
<i>Fernando Moreno de Vega y Lomo</i>	
CAPÍTULO XXII. UNA VISIÓN DIFERENTE DE LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA.....	327
<i>Fulgencio Pagán Martín-Portugués.</i>	
CAPÍTULO XXIII. ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR HIJO O MENOR ACOGIDO CON DISCAPACIDAD .....	335
<i>M<sup>a</sup> Valvanuz Peña García</i>	
CAPÍTULO XXIV. LA SINGULAR APLICACIÓN DEL COMPLEMENTO POR MATERNIDAD A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	347
<i>Salvador Perán Quesada</i>	
CAPÍTULO XXV. LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES COMO REQUISITO MODULADOR DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO .....	359
<i>Daniel Pérez del Prado</i>	
CAPÍTULO XXVI. EL COMPLEMENTO DE LA PENSIÓN POR CARGAS FAMILIARES DE LA PROGENITORA DE DOS O MÁS HIJOS COMO MEDIDA DE POLÍTICA DE APOYO A LA FAMILIA, ASPECTOS PRÁCTICOS .....	375
<i>Francisco Javier Pozo Moreira</i>	
CAPÍTULO XXVII. PENSIÓN DE VIUDEDAD EN CASO DE UNIÓN POR EL RITO GITANO.....	385
<i>Raquel Yolanda Quintanilla Navarro</i>	
CAPÍTULO XXVIII. LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN EL ÁMBITO AGRARIO .....	393
<i>Juan Romero Coronado</i>	
CAPÍTULO XXIX. CARGAS FAMILIARES: SUS DISTINTAS ACEPCIONES EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO .....	407
<i>Carmen Tatay Puchades</i>	

TÍTULO V: LA PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LOS NUEVOS RETOS Y DESAFÍOS DE LA FAMILIA Y DE LOS DERECHOS DE CONCILIACIÓN ..... 423

Ponencias

CAPÍTULO I. ADECUACIÓN O INADECUACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN FAMILIAR DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y FAMILIAR. NUEVOS PLANTEAMIENTOS .....	423
---	-----

*Miguel Ángel Almendros González*

CAPÍTULO II. LA ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LA MULTIPLICIDAD DE REALIDADES FAMILIARES Y FORMAS ASISTIDAS DE ACCESO A LA MATERNIDAD.....	449
---	-----

*Pilar Rivas Vallejo*

Comunicaciones

CAPÍTULO III. SEGURIDAD Y RIESGOS DEL TRABAJADOR BRASILEÑO Y REFLEXIONES PREVIDENCIALES (DE SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA): UNA VISIÓN EN EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS. ....	469
--	-----

*Marcelo Borsio*

*Cláudio Janotti da Rocha*

*Fábio Túlio Barroso*

CAPÍTULO IV. MÁS ALLÁ DE LOS BENEFICIOS DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA PERSONAL/FAMILIAR Y LABORAL PARA LOS/AS TRABAJADORES/AS: LAS VENTAJAS PARA LA EMPRESA Y PARA LA SOCIEDAD .....	485
--	-----

*Eva María Blázquez Agudo*

CAPÍTULO V. PROTECCIÓN A LA FAMILIA, SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO AUTÓNOMO NO DEPENDIENTE: ¿FOMENTO O DESINCENTIVO EN EL CONTEXTO DE LA LEY 6/2017? .....	499
--	-----

*María José Cervilla Garzón*

CAPÍTULO VI. LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA. AVANCES Y RETROCESOS EN SU ATENCIÓN Y CUIDADOS.....	515
---	-----

*Manuela Durán Bernardino*

CAPÍTULO VII. LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE MENORES HUÉRFANOS POR VIOLENCIA DE GÉNERO .....	533
--	-----

*Belén García Romero*

CAPÍTULO VIII. EL DESPIDO OBJETIVO Y LAS FALTAS DE ASISTENCIA QUE TIENEN SU ORIGEN EN LA MATERNIDAD, LA PATERNIDAD, EL RIESGO DURANTE EL EMBARAZO Y LA LACTANCIA, Y LAS ENFERMEDADES CAUSADAS POR EMBARAZO, PARTO O LACTANCIA ...	547
---	-----

*Miguel Ángel Gómez Salado*

CAPÍTULO IX. LA REDUCCIÓN DE JORNADA POR CUIDADO DE MENOR AFECTO DE CÁNCER U OTRA ENFERMEDAD GRAVE: UN ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.....	565
<i>Carmen Jover Ramírez</i>	
CAPÍTULO X. LOS DERECHOS DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR Y CONCILIACIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES.....	579
<i>Belén del Mar López Insua</i>	
CAPÍTULO XI. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LAS PRESTACIONES RECONOCIDAS POR MATERNIDAD DE ALQUILER .....	597
<i>Francisco Miguel Ortiz González-Conde</i>	
CAPÍTULO XII. LA PRESTACIÓN ECONÓMICA POR CUIDADO DE HIJOS CON CÁNCER U OTRA ENFERMEDAD GRAVE EN EL TRABAJO AUTÓNOMO: PARTICULARIDADES Y NUEVOS RETOS.....	613
<i>Ana Isabel Pérez Campos</i>	
CAPÍTULO XIII. LA PROBLEMÁTICA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA FAMILIA SIN PERSPECTIVA DE GÉNERO .....	627
<i>María Gema Quintero Lima</i>	
CAPÍTULO XIV. EL PERMISO Y LA PRESTACIÓN POR PATERNIDAD EN EL CONTEXTO SOCIAL ACTUAL Y FUTURO .....	645
<i>Guillermo E. Rodríguez Pastor</i>	
CAPÍTULO XV. LAS RECIENTES INTERPRETACIONES JUDICIALES DE LOS REQUISITOS DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA POR CUIDADO DE HIJOS CON CÁNCER U OTRAS ENFERMEDADES .....	657
<i>María José Romero Rodenas</i>	
<i>Óscar Contreras Hernández</i>	
CAPÍTULO XVI. DELIMITACIÓN MORFOLÓGICA DE LA REALIDAD FAMILIAR EN LA ACTUALIDAD: LA FAMILIA, INSTITUCIÓN SOCIAL BÁSICA .....	665
<i>Victoria Sánchez Más</i>	
CAPÍTULO XVII. LA PROTECCIÓN DE LA MUJER VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO A TRAVÉS DE NUESTRO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. ALGUNAS REFLEXIONES CONCEPTUALES.....	673
<i>Francisco Vigo Serralho</i>	
TÍTULO VI: ¿EL TRABAJO Y LA FAMILIA SON COMPATIBLES? LA VISIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y DE LA ADMINISTRACIÓN.....	687
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Ponencias</div>	
CAPÍTULO I. PERSPECTIVA EMPRESARIAL SOBRE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR.....	687
<i>Jordi García Viña</i>	
CAPÍTULO II. ¿EL TRABAJO Y LA FAMILIA SON COMPATIBLES?.....	709
<i>Teresa Díaz de Terán</i>	



CAPÍTULO III. LA FAMILIA YA NO ES LO QUE ERA. EVOLUCIÓN DEL MODELO DE FAMILIA, SU IMPACTO SOBRE LA CONCILIACIÓN Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EUROPA.....	719
---	-----

*Carlos Bravo Fernández*

*Fernando Puig-Samper Mulero*

*Enrique Martín-Serrano Jiménez*

CAPÍTULO IV. LAS PRESTACIONES DE RIESGO DURANTE EL EMBARAZO Y DURANTE LA LACTANCIA NATURAL.....	745
---	-----

*Carlos Javier Santos García*

CAPÍTULO V. EL MODELO ESPAÑOL DE (DES) PROTECCION FAMILIAR DESDE LA ATALAYA DE EUROPA.....	765
--	-----

*Carlos García de Cortázar y Nebreda*

Comunicaciones
----------------

CAPÍTULO VI. EL “CUIDADO” DE MENORES CON CÁNCER U OTRA ENFERMEDAD GRAVE: INTERPRETACIÓN JUDICIAL”.....	777
--	-----

*Pilar Charro Baena*

CAPÍTULO VII. EL IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL BRASILEÑA (LEI NÚM. 13.467/2017) EN LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL: EL TELETRABAJO DE LA MUJER.....	785
--	-----

*Daniela da Rocha Brandão*

CAPÍTULO VIII. EL TRABAJO EN PRECARIO E INVISIBLE EN EL ENTORNO FAMILIAR: EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA DEL ARTÍCULO 1438 CC EN LOS PROCESOS DE SEPARACIÓN Y DIVORCIO .....	795
---	-----

*Brais Columba Iglesias Osorio*

CAPÍTULO IX. COLECTIVOS MARGINADOS OBJETO DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO-SOCIAL .....	815
---	-----

*Carlos José Martínez Mateo*

CAPÍTULO X. LA RENTA MÍNIMA PARA LAS FAMILIAS SIN RECURSOS ..	831
---	-----

*José Luis Monereo Pérez*

CAPÍTULO XI. LAS DISFUNCIONES DEL MATRIMONIO EN LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA. UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. ....	857
--	-----

*María Antonia Pérez Alonso*

CAPÍTULO XII. ¿PROTECCION JURIDICA DE LA FAMILIA? PROPUESTAS A DEBATE CIENTIFICO Y SOCIAL.....	871
--	-----

*Nicolás Sánchez Morales*

# CAPÍTULO XXV. LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES COMO REQUISITO MODULADOR DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

*Profesor Titular (acreditado) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Carlos III de Madrid*

## I. INTRODUCCIÓN: LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES EN LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Tradicionalmente, la protección frente al desempleo se ha caracterizado por su fuerte subjetivación. Si repasamos los rasgos básicos de la situación protegida<sup>1</sup>, éstos giran en torno a la figura del trabajador desempleado, su deseo de trabajar y la imposibilidad fáctica de poder hacerlo. Aunque en otro tipo de prestaciones la existencia de una relación familiar resulta un elemento relevante a la hora de establecer lo que se ha venido a denominar como “relación jurídica de previsión”<sup>2</sup>, esto no ocurre en el desempleo, centrado en asegurar una adecuada cobertura social de los individuos frente al fenómeno del paro.

Sin embargo, el proceso de progresiva asistencialización del desempleo<sup>3</sup>, por lo demás un fenómeno que no afecta únicamente a esta forma de protección, ha propiciado que las responsabilidades familiares sean cada vez más frecuentemente tenidas en cuenta a los efectos de propiciar la protección frente al paro. En este sentido, las circunstancias en que se encuentra la familia actúan en un doble plano. En algunas ocasiones, las menos, son el elemento determinante de que se otorgue o prolongue la protección. Sólo porque se tienen en cuenta las especiales circunstancias en las que se encuentra el núcleo familiar del que el desempleado forma parte, el sistema realiza una excepción, ampliando la cobertura. En otras, las que más, las circunstancias familiares actúan como elemento modulador de la protección que se dispensa, incrementando su intensidad en consideración a las cargas adicionales que la familia implica.

Esta incorporación de la familia a la protección frente al desempleo genera una serie de fricciones entre aquella naturaleza esencialmente subjetiva sobre la que se construye el desempleo y este carácter colectivo o de pertenencia a un grupo que la familia supone. Esta contradicción se ve agudizada por la tendencia general de requerir al trabajador desempleado unas mayores exigencias en lo que hace a su propia reinserción laboral<sup>4</sup>. El sistema le exige cada vez más al sujeto, a la vez que incorpora elementos que están fuera del alcance de su mano (al menos completamente), como son los que tienen que ver con la familia.

En este marco contradictorio, el presente trabajo aborda el papel de la familia en lo que hace a la configuración de la protección frente al desempleo en nuestro país. Para ello, en el próximo apartado abordaremos cómo impacta la familia en la configuración jurídica de cada uno de los niveles de protección y cerraremos el estudio con unas breves conclusiones de carácter propositivo.

<sup>1</sup> DE LA VILLA GIL, L. E.; DESDENTADO BONETE, A., *Manual de seguridad social*, Aranzadi, Pamplona, 1979, pp. 587-590.

<sup>2</sup> PERSLANI, M., *El sistema jurídico de la Previsión Social*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1965, pp. 247-248.

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., *El sistema de protección por desempleo en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 179-783.

<sup>4</sup> DUMONT, D., “Pour ou contre l’activation des chômeurs? Une analyse critique du débat”, *Revue de Droit Social*, 3, 2010.

## II. LAS CIRCUNSTANCIAS FAMILIARES COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

A la hora de analizar el modo en que las circunstancias familiares inciden en la protección dispensada por el sistema, es preciso tener en cuenta dos elementos básicos. De una parte, la tradicional distinción entre protección contributiva y asistencial. De otra, las principales manifestaciones en que tal protección cristaliza, como los requisitos de acceso, la duración y la cuantía de las prestaciones.

Comenzando por el nivel contributivo, lo cierto es que el art. 269 LGSS no hace mención alguna a las circunstancias familiares cuando regula la duración de la prestación por desempleo. No ocurre lo mismo en el caso de la cuantía. Así el art. 270.3 LGSS dispone, en relación a la cuantía máxima y mínima, que la primera «será del 175 por ciento del indicador público de rentas de efectos múltiples, salvo cuando el trabajador tenga uno o más hijos a su cargo, en cuyo caso la cuantía será, respectivamente, del 200 por ciento o del 225 por ciento de dicho indicador. La cuantía mínima de la prestación por desempleo será del 107 por ciento o del 80 por ciento del indicador público en rentas de efectos múltiples, según que el trabajador tenga o no, respectivamente, hijos a su cargo». Adicionalmente, aunque con naturaleza muy puntual, el art. 271. c) LGSS exceptúa de la regla general de suspensión del derecho a prestación en caso de privación de libertad a quien «tuviese responsabilidades familiares y no disfrutara de renta familiar alguna cuya cuantía exceda del salario mínimo interprofesional.»<sup>5</sup>

En el caso del nivel asistencial, nos encontramos con las circunstancias familiares en los requisitos de acceso, pero únicamente en lo que hace al llamado subsidio de continuación (art. 274.1 LGSS) y el subsidio contributivo (art. 274.3 LGSS); en la duración, pero solamente en relación al subsidio contributivo (art. 277.2 a) LGSS) y en lo que hace a las causas de suspensión y extinción del derecho (art. 279 LGSS).

Por último, también podríamos incluir la Renta Activa de Inserción (RAI) y la protección extraordinaria frente al desempleo, planes extraordinarios<sup>6</sup> y subsidio extraordinario, puesto que aunque no hacen referencia a las responsabilidades familiares propiamente dichas, sí emplean la noción próxima de renta familiar, fundamentalmente en lo que hace a los requisitos de acceso<sup>7</sup>.

### 1. LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA Y LOS “HIJOS A CARGO”

Como ya hemos tenido ocasión de adelantar, dejando a un lado el supuesto excepcional del art. 271.1 c) LGSS, en el nivel contributivo, la principal manifestación de las circunstancias familiares tiene que ver con la adaptación de las cuantías máximas y mínimas cuando se tienen hijos a cargo. Conforme a lo dispuesto en el art. 4.3 del RD 625/1985<sup>8</sup>, se entienden por hijos a cargo del trabajador los que cumplan tres requisitos: 1) los que sean menores de 26 años o mayores incapacitados en grado igual o superior al 33 %, 2) convivan con el beneficiario y 3) carezcan de rentas de cualquier naturaleza superiores al SMI (y no al IPREM), excluidas las pagas extraordinarias. No obstante, no se exige la convivencia si existe obligación de alimentos en virtud de convenio o resolución judicial o declaración de que sostiene económicamente al hijo, sin perjuicio de que con posterioridad y a requerimiento de la entidad gestora, deba aportar la

<sup>5</sup> STS de 10 diciembre 2012. RJ 2013\1094

<sup>6</sup> Sobre este concepto, véase PÉREZ DEL PRADO, D., “Los planes extraordinarios de empleo y crisis económica: entre la necesidad y la reconstrucción de las políticas pasivas de empleo en España”, en Cabeza Pereiro, J., Fernández Prol, F. (eds.) *Políticas de empleo*, 2013.

<sup>7</sup> Aún podría incluirse el subsidio especial agrario, que tiene en cuenta el número de integrantes de la unidad familiar a efectos modular el requisito de carencia de rentas y la prolongación de la duración. Arts. 2 y 5 del Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (BOE 12/04/2003 núm. 88). El carácter especial de este subsidio y las limitaciones de espacio impiden que pueda ser abordado con detalle, por más que muchas de las conclusiones de este estudio sean extrapolables también a éste.

<sup>8</sup> BOE 07/05/1985, núm. 109.

oportuna documentación que lo acredite<sup>9</sup>. Por lo que hace a la carencia de rentas, se presume su existencia cuando no realicen trabajo por cuenta propia o, se realicen trabajos por cuenta ajena cuya retribución sea igual o inferior al SMI, sin perjuicio de que en dichos supuestos la entidad gestora pueda solicitar la acreditación de inexistencia de otras fuentes de ingresos. Durante la percepción de la prestación las cuantías máximas y mínimas se adaptarán en cada momento al incremento o disminución de hijos<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del contributivo, esta sensibilidad de la prestación a las cargas familiares resulta, *a priori*, sorprendente. En efecto, uno de sus rasgos caracterizadores del nivel contributivo es precisamente el que el grado de protección y, en especial, la cuantía de la prestación, viene determinada por las aportaciones económicas del sujeto protegido anterior a la materialización de la contingencia<sup>11</sup>. En este sentido, se ha dicho que el nivel contributivo muestra una mayor sensibilidad a la posición económica del trabajador precisamente porque toma en consideración la renta salarial previa a la situación de desempleo<sup>12</sup>, frente a la escasa adaptación de las prestaciones de carácter asistencial. Esto tiene que ver con la distinta función que cumplen uno y otros niveles de protección, a saber, la sustitución de las rentas dejadas de percibir y la cobertura de las necesidades económicas del trabajador en relación con su subsistencia.

Así las cosas, desde el plano formal, no habría necesidad de adaptar la cuantía de la prestación contributiva a las necesidades familiares, pues su función no incluye esta circunstancia, sino únicamente la ya mencionada sustitución de las rentas de activo. Si además tenemos en cuenta que, en el plano práctico, la cuantía de las prestaciones suele ser bastante más elevada que la de los subsidios, entonces podemos presuponer que, para la mayor parte de los casos, las necesidades del núcleo familiar que cubrían las rentas de activo se verán razonablemente cubiertas por la prestación.

Lo que ocurre es que, como también es de sobre conocido, el principio de contributividad se encuentra modulado por el de solidaridad, que rompe con tal característica básica de esta forma de protección, mediante, entre otros mecanismos, la imposición de cuantías máximas y mínimas, que permiten que quienes menos contribuyen reciban una cantidad razonable e impiden que quienes más cotizan, sin embargo, reciban exactamente su aportación, de tal forma que el sobrante pueda nutrir la financiación del conjunto del sistema en beneficio del resto de asegurados.

Es en este contexto de ruptura de las características propias del nivel contributivo de protección en el que puede justificarse la inclusión de una regla, como es la adaptación a las circunstancias familiares, más propia del nivel asistencial. El resultado de la medida es que quien tenga un hijo a cargo percibirá como máximo 1.254,96 euros al mes, mientras que tenga dos o más recibirá 1.411,83 euros al mes<sup>13</sup> (frente a los 1.098,09 euros si no se tienen hijos), teniendo en ambos casos garantizado que no se recibirá menos de 671,40 euros al mes<sup>14</sup>. Teniendo en cuenta que el salario medio en España alcanza la cifra de 1.654,02 euros al mes y el salario más frecuente asciende a 1.178,38 euros al mes<sup>15</sup>, la medida estaría beneficiando a los que tienen unas bases

<sup>9</sup> MARTÍN GALLO, A., "La protección a la familia en materia de desempleo", *Aranzadi social*, 5, 2003, pp. 1377-1406.

<sup>10</sup> Además, este criterio ha sido interpretado de forma flexible. En un supuesto en que el trabajador desempleado tenía dos nietas menores, huérfanas, a su cargo, se entendió aplicable el tope del 220 %, como si se tratara de «hijos a cargo» STS 13 de junio de 1998 (RJ 1998, 5257).

<sup>11</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección por desempleo", *Relaciones Laborales*, vol. II, 1993, pp. 326-327.

<sup>12</sup> PÉREZ DEL PRADO, D., *Prestación por desempleo: intensidad, duración y control*, Lex Nova - Thomson Reuters, Valladolid, 2014, p. 125.

<sup>13</sup> Por cierto que, a este respecto, se ha criticado que esta adaptación de la cuantía máxima y mínima no tenga en cuenta a las familias numerosas. LUELMO MILLÁN, M.A., "Desempleo y familia", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 54, 2004, p. 17.

<sup>14</sup> La Disposición adicional centésima décima novena de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (en adelante, LPGE 2018 -BOE 04-07-2018, N.º. 161-) ha fijado el IPREM mensual para 2018 en 537,84 euros, que es la misma cantidad que el año anterior.

<sup>15</sup> INE, Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES). Año 2016.

reguladoras en torno y por encima de la media, entre 1.568,07 euros al mes y 2.019,9 euros<sup>16</sup>. Esto supone que alrededor de una quinta parte del total de trabajadores podría ver incrementadas sus cuantías máximas en caso de tener hijos, puesto que el 26,3 % de éstos cobra entre dos y tres veces el SMI (entre 1.471,8 y 2.207,7 euros al mes)<sup>17</sup>.

Por consiguiente, en torno a un 20 % del total de trabajadores pueden ver compensada la limitación que experimentan sus prestaciones en virtud del principio de solidaridad mediante el incremento de su prestación por tener hijos a cargo. Además, se trata de trabajadores con ingresos entorno y por encima de la media, que tendrán garantizadas unas prestaciones por encima del salario más frecuente. Hasta ahora al legislador le ha parecido razonable compensar a este colectivo en los términos expuestos.

Sin embargo, si se da por válido este argumento, que las limitaciones en el principio de contributividad autorizan compensaciones en función de las circunstancias familiares, entonces, tal tipo de compensaciones podrían aplicarse a otros casos en los que tales limitaciones también se producen.

El más claro y general es del porcentaje aplicable a la base reguladora. Conforme a lo dispuesto en el art. 270.1 y 2 LGSS, la cuantía de la prestación resulta de aplicar un determinado porcentaje a la base reguladora formada por el promedio de la base de cotización por dicha contingencia durante los últimos 180 días. Estos porcentajes son variables a lo largo del tiempo, en concreto, del 70 % durante los ciento ochenta primeros días y del 50 % a partir del ciento ochenta y uno, y tienen como finalidad evitar que el desempleado se acomode en su situación de paro e incentivarle hacia un nuevo puesto de trabajo. Dicho de otro modo, se limita la contributividad en aras a incentivar la búsqueda de empleo.

Si tenemos en cuenta que, de acuerdo con los estudios realizados a nivel nacional e internacional, no existe evidencia empírica de que la salida hacia el empleo se acelere justo antes de la terminación (o reducción) de la prestación<sup>18</sup>, entonces sería perfectamente posible adaptar la cuantía de la prestación en atención a las circunstancias familiares sobre la base de los mismos argumentos que sirven ahora para hacerlo con las cuantías máximas y mínimas.

## 2. LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO Y LAS “RESPONSABILIDADES FAMILIARES”

El campo de acción propio de las circunstancias familiares es la protección de naturaleza asistencial. Como hemos señalado antes, este tipo de protección tiene como objetivo la cobertura de las necesidades económicas del trabajador en relación con su subsistencia, en las que se puede englobar perfectamente las de su núcleo familiar. En particular, dos son los elementos de la protección susceptibles de modularse en atención a las circunstancias familiares, la cuantía y, también, la duración de los subsidios. Como vamos a ver inmediatamente, la protección asistencial en nuestro país únicamente ha hecho uso de la segunda, si bien también se refiere a las circunstancias familiares en los requisitos y en las causas de suspensión y extinción de los subsidios.

<sup>16</sup> Si la cuantía de la prestación resulta, conforme al art. 270.2 LGSS, de aplicar a la base reguladora los siguientes porcentajes del 70 por ciento durante los ciento ochenta primeros días y del 50 por ciento a partir del día ciento ochenta y uno, el incremento de las cuantías máximas (CM) beneficia a los que tienen bases reguladoras por encima de la máxima sin hijos ( $CM = BR \times 0,7$ ;  $BR = 1.098,09/0,7$ , donde BR es la base reguladora y 0,7 es el porcentaje durante los primeros 180 días) y por debajo de la base reguladora para la cuantía máxima con dos hijos ( $BR = 1.411,83 / 0,7$ )

<sup>17</sup> INE, Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES). Año 2016.

<sup>18</sup> NARENDRANATHAN, W.; STEWART, M.B., “How does the benefit effect vary as unemployment spells lengthen?”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 8, Nº. 4, 1993, pp. 361-381. MICKLEWRIGHT, J.; NAGY, G., “Living Standards and Incentives in Transition: the Implications of Unemployment Insurance Exhaustion in Hungary”, *Journal of Public Economics*, Nº. 73, 1999, pp. 97-319. En el concreto caso de nuestro país, los estudios han encontrado evidencia de que la tasa de salida hacia el empleo se acelera justo antes de la expiración de la prestación, si bien las investigaciones más recientes parecen circunscribir este fenómeno al retorno a la misma empresa, pero no en el salto de una cantidad a otra. TOHARLA CORTÉS, L.; ARRANZ, J. M.; GARCÍA SERRANO, C.; HERNANZ, V., *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas*, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Madrid, 2009, pp. 225-227.

## A) Las circunstancias familiares como “responsabilidades familiares”

Las circunstancias familiares son tomadas en cuenta en el nivel asistencial de protección a través del concepto “responsabilidades familiares”, que es definido en el art. 275.3 y 4 LGSS, «a los efectos de lo previsto en el artículo anterior», esto es, en relación a los requisitos de acceso de cada uno de los subsidios. Dos consecuencias pueden extraerse ya de esta simple mención. De una parte, que el tratamiento de las circunstancias familiares no es homogéneo entre niveles de protección pues, como vamos a ver, a pesar de las semejanzas, las diferencias son muy notables entre los “hijos a cargo” y las “responsabilidades familiares”. De otra, que cuando el legislador define las “responsabilidades familiares” está pensando fundamentalmente en que se trata de un requisito (barrera) de acceso, por más que pueda aprovecharse en relación a otros elementos de su régimen jurídico.

Este requisito, como el resto, ha de concurrir no sólo en el momento del hecho causante, sino también en el momento de su solicitud y durante todo el tiempo de disfrute del subsidio, así como en el momento de solicitud de sus prórrogas y reanudaciones, salvo en el supuesto de hijos que nazcan dentro de los 300 días siguientes al hecho causante<sup>19</sup>.

Pero, ¿en qué consisten las “responsabilidades familiares”? Según el art. 275.3 LGSS se consideran como tales tener a cargo al cónyuge, hijos menores de 26 años<sup>20</sup>, así como mayores incapacitados, e incluso menores acogidos<sup>21</sup>, siempre que la renta de la unidad familiar en su conjunto, incluido el solicitante, dividida entre el número de sus miembros, no supere el 75 % SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Por consiguiente, dos son los elementos a tener en cuenta, la relación de familiaridad (“tener familiares a cargo”) y la dependencia económica (carencia de rentas colectiva o familiar), debiéndose presentar ambos conjuntamente.

Por lo que hace al primero, a pesar del tenor literal del artículo 18.3 del RD 625/1985, «ya no requiere en ningún caso la convivencia de los parientes con el cabeza de familia, sino que lo verdaderamente importante es la dependencia económica»<sup>22</sup>. El art. 275.3 LGSS se encarga de definirla al señalar que «no se considerará a cargo el cónyuge, hijos [menores de veintiséis años o mayores incapacitados] o menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias». Luego, *a sensu contrario*, se entiende por familiar a cargo al cónyuge, hijo menor de 26 años o mayor incapacitado o menores acogidos no tenga ingresos superiores a 735,90 euros mensuales. Nótese que la principal diferencia con el nivel contributivo es que aquí el ámbito subjetivo es más amplio, pues incluye al cónyuge y menores acogidos y no se exige la convivencia<sup>23</sup>.

Por lo que hace al segundo, la carencia de rentas colectiva o de la unidad familiar, una vez que se ha determinado que el trabajador desempleado cuenta con algún familiar a cargo, entonces hay que entrar a «dar solución al problema planteado desde la perspectiva familiar, tomando entonces en consideración todos los ingresos y todas las personas integrantes de la misma para poder llegar a determinar si la familia en su conjunto se halla en la situación de necesidad protegida contemplada por el precepto»<sup>24</sup>. De esta forma, se exige que la suma de ingresos de la unidad

<sup>19</sup> Art. 18.2 del RD 625/1985.

<sup>20</sup> Incluidos los hijos del otro cónyuge que convivan con el interesado (STS 23 septiembre de 1997 -RJ 1997, 6848).

<sup>21</sup> Aunque esta mención no aparece en la prestación contributiva, la doctrina la entiende extrapolable. DESDENTADO BONETE, A.; MERCADER UGUINA, J.R., *El desempleo como situación protegida: (un estudio sobre los problemas de acceso a la protección en el nivel contributivo y en el asistencial)*, Civitas, Madrid, 1996, p. 136.

<sup>22</sup> STS de 3 de mayo de 2000 (RJ 2000, 6619). En el mismo sentido: STS 30 mayo 2000, (RJ 2000, 5893); STS 27 julio 2000, (RJ 2000, 6639); STS 25 junio 2003, (Rec. 3192, 2002). BLÁZQUEZ AGUDO, E.M., *Protección por desempleo* I, Juruá Editorial, Lisboa, 2016, p. 106.

<sup>23</sup> En cuanto al requisito de la convivencia, no sería extensible la interpretación jurisprudencial antes enunciada para el nivel asistencial, puesto que para la prestación contributiva el art. 270 LGSS no define qué se entiende por “hijos a cargo”, por lo que se entiende que la regulación reglamentaria es plenamente válida.

<sup>24</sup> STS 19 de diciembre de 2000 (Rec. 1044/2000).

familiar, tanto de los que están a cargo como los que no, no supere los umbrales que hemos explicado más arriba<sup>25</sup>.

Este último es un requisito muy potente, que limita el acceso al subsidio o a la modulación de éste en atención al nivel de ingresos de la familia. Tradicionalmente únicamente se han tenido en cuenta las rentas del solicitante, excluyéndose del cómputo las de la unidad familiar<sup>26</sup>. Sin embargo, en los últimos años, hemos asistido a un progresivo incremento de la consideración de las rentas familiares (renta colectiva) a efectos del disfrute de determinados subsidios, ya sea directamente, ya sea a través de este requisito de las responsabilidades familiares.

Esta tendencia trae causa de un debate ciertamente interesante<sup>27</sup>, el de la contraposición de las exigencias propias de la protección por desempleo en su vertiente de política de empleo y, en particular, los deberes relativos a la búsqueda de empleo, que es de naturaleza individual; y el de la consideración del núcleo familiar a los efectos de la verificación de la situación de necesidad, que tiene carácter colectivo, de tal suerte que si el núcleo familiar no se encuentra en situación de necesidad, el desempleado no accederá a la protección asistencial por desempleo. Así, mientras que es al trabajador desempleado al que se le exigen (cada vez más) una serie de contraprestaciones a cambio de protección (la obligación de inscripción, de firma del compromiso de actividad, de búsqueda de un empleo, de asistencia a determinados tipos de formación, etc.), paralelamente se introducen otros elementos que nada tienen que ver con la tradicional consideración individual de la protección por desempleo. El leitmotiv subyacente de la incorporación de las rentas colectivas es que la protección asistencial por desempleo ha de circunscribirse a los casos más graves, trasladando la cobertura de la contingencia por desempleo a la familia en los casos en los que cuenten con ingresos suficientes para el sostenimiento de todos sus integrantes. Sobre esto volveremos más adelante.

Al margen de lo anterior, el encaje jurídico de las responsabilidades familiares se produce de forma mucho más natural en relación con la duración y cuantía de los subsidios que en los requisitos de acceso. A su estudio dedicamos el siguiente apartado.

#### B) La incidencia en la duración y el silencio en la cuantía

Como decíamos, el ámbito natural de incidencia de las circunstancias familiares, responsabilidades familiares conforme a la LGSS, es de los elementos configuradores de la intensidad de la protección por desempleo y, en particular, la cuantía y duración de los subsidios.

Por lo que hace al primero, el nivel asistencial de protección por desempleo en España se caracteriza por su extraordinaria rigidez en lo que hace a la consideración de las circunstancias familiares. Esto no solamente supone una anomalía respecto de estos otros modelos comparados, en los que lógicamente la cuantía se adapta a las necesidades del núcleo familiar, sino que contrasta con la tendencia, del lado de los requisitos de acceso, a tener en cuenta las rentas familiares en lo que hace a la causación del subsidio, a la que acabamos de hacer mención. En efecto, desaparecido el subsidio especial para mayores de 45 años (antiguo art. 217.2 LGSS-94), hoy la cuantía general de los subsidios por desempleo (el 80 % del IPREM) no experimenta alteración alguna en función de las responsabilidades familiares.

Idéntica cuantía general se establece para la RAI, sin que se prevea modulación alguna por las circunstancias personales o familiares<sup>28</sup>; el Programa temporal de protección por desempleo e

<sup>25</sup> La STSJ Madrid 17 de marzo de 2014 (JUR 2014, 107605) entiende que en la renta de los integrantes de la unidad familiar deben incluirse además las pagas extra.

<sup>26</sup> SSTs 18 de julio de 1994 (RJ 1994, 7054) y 13 de noviembre de 1997 (RJ 1997, 8311).

<sup>27</sup> Una interesante reflexión sobre esta contradicción puede encontrarse en CABEZA PEREIRO, J., "El nuevo régimen jurídico del desempleo", en *Desempleo: XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2004, pp. 583-660.

<sup>28</sup> Art. 4 RD. 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE 05-12-2006, N.º. 290 - (...))

inserción (PRODI)<sup>29</sup>; el Programa de Activación para el Empleo (PAE)<sup>30</sup>; y el subsidio extraordinario por desempleo<sup>31</sup>.

La única excepción a esta regla general es el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA), que prevé que en el caso de que el beneficiario tenga a cargo en el momento de la solicitud, al menos, a tres miembros de la unidad familiar, la ayuda será equivalente al 85 % del IPREM, considerándose como familiar a cargo al cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores con una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento o menores acogidos, y que carezcan individualmente de rentas propias superiores al 75 %<sup>32</sup>. Para el resto de beneficiarios, la ayuda se rebaja, sin embargo, al 75 % del mismo indicador.

De esta forma puede concluirse que la intensidad de la protección de nuestro nivel asistencial, RAI y programas extraordinarios muestra una fuerte rigidez en cuanto a las circunstancias personales o familiares del trabajador desempleado, lo que afecta de una forma decisiva a la equidad del sistema. Esto tiene especial significación si se tiene en cuenta que España se caracteriza por un déficit de políticas sociales de apoyo a la familia en comparación con otros países europeos, por lo que los subsidios por desempleo ocupan el lugar que en estos otros modelos ocupan tales tipos de políticas.

En lo que hace al segundo, la duración de los subsidios, el panorama es distinto, pues, como vamos a ver, las responsabilidades familiares tienen un papel muy activo. A efectos de clarificar la explicación, conviene distinguir según subsidios y/o subniveles de protección.

Comenzando por los subsidios previstos en la LGSS, las responsabilidades familiares afectan a la duración de los subsidios de prolongación de la cobertura (art. 277.1 LGSS) y al subsidio contributivo (art. 277.2 LGSS). En los subsidios asistenciales puros la duración no está influida por las responsabilidades familiares, pues serán seis meses prorrogables, por períodos semestrales, hasta un máximo de dieciocho meses (art. 277.1 LGSS). En el caso del subsidio de mayores de 55 años, tampoco tiene incidencia puesto que se extiende, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades (art. 277.3 LGSS). Esto no quiere decir que las responsabilidades familiares no tengan incidencia alguna en estos subsidios, sino que lo hacen por otras vías distintas a la duración.

Por lo que hace al primer caso, los subsidios de prolongación, los elementos clave a la hora de determinar la duración del subsidio son, por este orden, la tenencia o no de responsabilidades familiares y la edad. De esta forma, el primero de los requisitos da lugar a la entrada en un determinado ámbito de protección en lo que hace a la duración y, a partir de ese momento, en combinación con el de la edad, se concreta la duración de la prórroga en la protección. La duración de la prestación extinguida también es una variable moduladora de la duración del subsidio, pero, a diferencia de los anteriores, no tiene un carácter general o vertebrador, sino que, como vamos a ver, únicamente incide en una parte de los supuestos posibles. Por ello, se puede hablar, en el primer caso, de criterios generales de determinación de la duración, mientras que en este segundo nos encontraríamos ante uno de naturaleza especial.

en adelante RD. 1369/2006-). Para el estudio en profundidad, ESTEBAN LEGARRETA, R., *La renta activa de inserción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

<sup>29</sup> Art. 5 del Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción (BOE 15-08-2009, núm. 197).

<sup>30</sup> Art. 7 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (BOE 20-12-2014, núm. 307).

<sup>31</sup> de la disposición adicional vigésima séptima.5 b) LGSS, añadida por la disposición final cuadragésima.Cinco de la LPGE 2018.

<sup>32</sup> Art. 1.5 del Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (BOE 7-10-2017, núm. 242). La variación de la cuantía en función de las responsabilidades familiares fue introducida por el RDL. 23/2012.



Así las combinaciones posibles son las siguientes. En un primer bloque se encontrarían: a.1) si se carecen de responsabilidades familiares y se es menor de 45 años, entonces no existe previsión de subsidio alguno, por lo que agotado el contributivo, se estará desprotegido frente al desempleo (salvo que el sujeto pudiera ser objeto de protección por otros subsidios asistenciales, la RAI o un programa extraordinario); a.2) si no se ostentan responsabilidades familiares pero se es mayor de 45 años, en tal caso se otorga un subsidio de seis meses «improrrogables».

En un segundo bloque, relativo a trabajadores desempleados con responsabilidades familiares, podemos distinguir: b.1) si es mayor de 45 años y ha agotado una prestación previa de menos de ciento veinte días, tendrán un subsidio de hasta dieciocho meses; b.2) si en idénticas circunstancias, la prestación agotada fuera mayor de ciento veinte días, se extenderá el subsidio hasta los veinticuatro meses; b.3) si también en idéntico caso, la prestación agotada es al menos de ciento ochenta días, el subsidio se podrá prorrogar hasta los treinta meses; b.4) si el trabajador es menor de 45 años y ha agotado una prestación de al menos de ciento ochenta días, se podrá acceder a un subsidio de hasta veinticuatro meses; b.5) por último, en idénticas circunstancias de edad, si la prestación anterior fue de menos de ciento ochenta días, entonces se aplica la regla general, por lo que el subsidio podrá llegar a alcanzar hasta dieciocho meses.

De lo dicho hasta aquí destacan tres reflexiones. La primera de ellas se refiere a la amalgama de submodalidades, unas previstas expresamente y otras por deducción *sensu contrario*, en que se subdividen el subsidio de prolongación de la protección<sup>33</sup>. La segunda se centra en la falta de coherencia interna entre la regulación prevista para la duración de la prestación y a la relativa a los subsidios, de la que esta modalidad es el máximo exponente (<sup>34</sup>). La última, que es la más importante a los efectos de lo que aquí nos ocupa, conecta con los requisitos utilizados para la configuración de su duración, las responsabilidades familiares y la edad, con una cierta predominancia de la primera respecto de la segunda, pues es la que determina el acceso a las duraciones más generosas.

Por lo que hace al subsidio contributivo, de nuevo las responsabilidades familiares juegan un papel relevante, si bien en este caso la edad no tiene incidencia alguna. Así, en el caso de que se tengan cargas familiares, la duración se establece en función de los meses cotizados, en una escala que va desde los tres meses a los cinco con equivalentes días de cotización y, a partir del sexto y hasta el undécimo (con doce se podría acceder a la prestación contributiva), se tendría derecho a 21 meses de prestación. Por el contrario, en caso de que se carezcan de responsabilidades familiares, y como ocurriría en el subsidio de prolongación, la duración será de seis meses «improrrogables». Además, las cotizaciones empleadas para el nacimiento de este subsidio no podrán ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de un futuro derecho de nivel contributivo.

Teniendo en cuenta esta naturaleza cuasi-contributiva<sup>35</sup> o mixta<sup>36</sup>, sorprende que se haga depender únicamente la duración de un subsidio asistencial de la cotización previa y que, a la vez, se mantengan los requisitos típicos de este nivel de protección y, en particular, la cuantía de la prestación, que en este caso no se hace depender de la cotización, ni, como vimos, de ningún otro elemento. De esta forma, ni se opta por la vía contributiva en todos sus elementos clave, pues si se exige como requisito para el acceso una cotización previa, ésta, a su vez, debería determinar en

<sup>33</sup> Lo que no es más que una muestra de la fuerte complejidad interna que caracteriza a este nivel de protección. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “La protección del desempleo: su polémico carácter contributivo y su adecuación a los trabajadores con empleo atípico”, en *Debates sobre el empleo en España*, 1992, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, p. 89.

<sup>34</sup> Mientras que en aquella la relación entre cotización y duración se establece en días, en el nivel asistencial todo lo relativo a la duración se fija en meses, incluida la modalidad de prolongación que, como acabamos de señalar, se remite a la duración de la prestación en días, pero fija la duración del subsidio en meses. Parecería lógico que en aras a una mayor congruencia interna se optara por una única variable común, que serían los días.

<sup>35</sup> Frecuentemente criticada y que le han llevado a ser denominado como una prestación «de baja calidad» MONEREO PÉREZ, J. L., *El sistema de protección por desempleo en España*, cit., p. 172.

<sup>36</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S., “La protección por desempleo”, cit., pp. 336-347.

todo o en parte su cuantía y duración<sup>37</sup>; ni se recorre la de la asistencial, pues las responsabilidades familiares debieran jugar, especialmente y quizá en mayor medida que en la duración, en la cuantía del subsidio.

### C) Las “responsabilidades familiares” como requisito de acceso y mantenimiento

La última área de incidencia de las responsabilidades familiares en la configuración de los subsidios por desempleo es el de los requisitos de acceso (art. 274.1 y 3 LGSS) y las causas de suspensión y extinción (art. 279 LGSS), que al fin y al cabo determinan su mantenimiento.

En lo que hace a lo primero, las responsabilidades familiares son expresamente mencionadas en lo que hace al acceso a los subsidios de prolongación de la cobertura (art. 274.1 a) y b) LGSS) y al (art. 274.3 LGSS). De su lectura, podría pensarse que estamos ante meros elementos graduadores de la protección dispensada, en particular en lo que respecta a su duración, tal y como tuvimos ocasión de analizar. Sin embargo, un análisis detenido enseguida nos muestra que nos encontramos también ante exigencias cuyo cumplimiento dan pie al acceso al subsidio.

En efecto, *a priori* el sistema dispensa protección a quienes hubieran agotado la prestación o hayan cotizado un número determinado de meses (cumpliendo los restantes requisitos), ya ostenten o no responsabilidades familiares. Sin embargo, dentro del grupo de los que carecen de responsabilidades familiares, no todos van a estar protegidos, pues el precepto advierte que tendrán derecho a subsidio únicamente los mayores de 45 años o que hayan cotizado al menos 6 meses.

En el primer caso, es la edad avanzada del trabajador (y las dificultades de encontrar un puesto de trabajo en tales circunstancias) la que explica que se abra una excepción al supuesto anterior, permitiéndose que se pueda mantener la protección frente al paro que el sistema dispensa, aun cuando no se ostenten responsabilidades familiares<sup>38</sup>. En el segundo, se abre la posibilidad de acceder al subsidio contributivo a todos los que cumplan los requisitos generales de acceso a los subsidios, aunque se les exige algo más de cotización. En ambos, cabe preguntarse si las responsabilidades familiares actúan como requisito flexibilizador del acceso, pues permiten conservar la cobertura con independencia de la edad o acceder a ella con un menor número de meses cotizados; o si tiene una entidad jurídica suficiente como para calificar el subsidio.

Para poder responder a esta pregunta, podemos utilizar dos tipos de elementos diferentes. Por una parte, el origen histórico de esta regulación. Por otra, la presencia de este requisito en otros aspectos regulatorios (normativa relativa al mantenimiento de los subsidios) y en otras fórmulas de protección (programas extraordinarios).

Comenzando por lo primero, el origen histórico<sup>39</sup> del concepto “responsabilidades familiares” se encuentra en art. 25.1 a) de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo<sup>40</sup>. En ese momento, la importancia de este requisito es tal, que califica a uno de los dos subsidios que entonces se crearon: el subsidio de responsabilidades familiares (apartado a), frente al de emigrantes retornados (apartado b)). Posteriormente, la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo<sup>41</sup> amplía el conjunto de subsidios y, por lo que aquí respecta, da al subsidio de responsabilidades familiares un carácter bifronte, pues se puede acceder a él porque se haya agotado la prestación o porque no se reúna la carencia necesaria para causarla. Esta diversificación no impidió a la doctrina seguir calificándolo como “subsidio de responsabilidades

<sup>37</sup> ALARCÓN CARACUEL, M.R., “El desempleo: niveles de protección, régimen de prestaciones”, en *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 251.

<sup>38</sup> En el mismo sentido similar COLLADO GARCÍA, L.; PIQUERAS PIQUERAS, M. C., *El subsidio por desempleo: un estudio del nivel asistencial de protección*, Trotta, Madrid, 1997, pp. 78-85.

<sup>39</sup> SOUTO PRIETO, J., “Protección por desempleo en el nivel asistencial: Beneficiarios. Responsabilidades familiares”, *Cuadernos de derecho judicial*, 10, 1996, pp. 14-21.

<sup>40</sup> BOE de 17 de octubre de 1980, núm. 250.

<sup>41</sup> BOE de 4 de agosto de 1984, núm. 186.

familiares”, si bien con dos modalidades<sup>42</sup>. No obstante, ya en aquel momento hubo quien planteó dudas en torno al llamado subsidio contributivo, pues entendían que se trataba más de un subsidio de disfrute *ex ante* de un subsidio posterior, en cualquiera de sus modalidades, que de un subsidio por responsabilidades familiares propiamente dicho<sup>43</sup>.

Posteriormente los subsidios se han venido ampliando desde el punto de vista subjetivo hasta alcanzar el estadio anteriormente enunciado. Así las cosas, el subsidio originario de responsabilidades familiares puede disfrutarse hoy aún cuando no se tengan, si es mayor de 45 años; el subsidio contributivo, tampoco requiere necesariamente este requisito para su disfrute.

De otra parte, el segundo de los elementos a que hicimos referencia tiene que ver con el empleo de las responsabilidades familiares en otros ámbitos de regulación. Dentro de lo que expresamente menciona la LGSS, el art. 279 establece que la inexistencia de responsabilidades familiares por tiempo inferior o superior a los 12 meses produce la suspensión o extinción de los subsidios respectivamente. En este sentido, las responsabilidades familiares no solamente son causa de acceso, sino también de mantenimiento de la cobertura, cuya desaparición coyuntural o permanente deriva en la suspensión o extinción de los subsidios. Sin embargo, al margen de esto, poco más nos aportan este precepto en lo que hace a la significación jurídica de las responsabilidades familiares.

Cuestión distinta es el caso de la protección extraordinaria. La disposición adicional vigésima séptima LGSS establece entre los requisitos de acceso al subsidio extraordinario «carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y acreditar responsabilidades familiares», que son definidas por remisión a lo dispuesto en el art. 275 LGSS. Idéntica regulación se establecía en el PAE (art. 2 f) RD-Ley 16/2014), PREPARA (art. 1.2 b) Real Decreto-ley 14/2017)<sup>44</sup>.

Como puede comprobarse, la más reciente configuración jurídica de la protección extraordinaria es muy semejante al del originario subsidio de responsabilidades familiares<sup>45</sup>. Ello es lógico pues ambos persiguen el mismo objetivo, el del servir de complemento a la protección ordinaria dispensada por el sistema. De hecho, el primer subsidio de responsabilidades familiares formaba parte de lo que se denominaban «prestaciones complementarias». En aquella época, los subsidios venían a complementar, la protección básica dispensada por la prestación. Hoy, el subsidio extraordinario viene a complementar la protección ordinaria del sistema, ya sea a través del nivel contributivo o del nivel asistencial.

Si a todo esto le unimos la finalidad en cuanto a sujetos protegidos de cada uno de los subsidios, podemos concluir cuál es el panorama actual del paquete de subsidios del nivel asistencial en su conexión con las responsabilidades familiares. En efecto, en el momento del nacimiento del subsidio de “responsabilidades familiares” se le bautizó así porque la cobertura no se otorgaba tanto por las circunstancias personales del trabajador desempleado, como por la situación de su familia<sup>46</sup>, caracterización que puede mantenerse hasta nuestros días<sup>47</sup>.

Si tenemos esto en cuenta, la incorporación de otros requisitos en el caso del subsidio contributivo ha provocado que las responsabilidades familiares, aun conservando una posición

<sup>42</sup> SOUTO PRIETO, J., “Protección por desempleo en el nivel asistencial”, cit., pp. 21-44.

<sup>43</sup> LÓPEZ GANDÍA, J., “El subsidio de desempleo y las responsabilidades familiares”, *Actualidad laboral*, 2, 1986, p. 1834.

<sup>44</sup> No así, la RAI (art. 2.1 d) Real Decreto 1369/2006) y el PRODI (art. 2.1 a) Real Decreto-ley 10/2009), que sigue la regulación del subsidio para mayores de 55 años, que vamos a abordar en el siguiente epígrafe.

<sup>45</sup> Art. 25.1 a) LBE: «los trabajadores mayores de dieciocho años y menores de sesenta y cinco, incluidos en el Régimen General de Prestaciones por Desempleo, que carezcan del derecho a las mismas por haber agotado la prestación, siempre que no se les haya ofrecido colocación en el plazo de los treinta días siguientes y que, careciendo de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo, tengan a su cargo responsabilidades familiares».

<sup>46</sup> LÓPEZ GANDÍA, J., “El subsidio de desempleo y las responsabilidades familiares”, cit., p. 1834.

<sup>47</sup> RODRÍGUEZ PASTOR, G. E., “Subsidio por desempleo y programas rai, prepara y activación para el empleo: cómputo de rentas y responsabilidades familiares”, en *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 119-142.

jurídica muy destacada, no tenga hoy un papel central. Así las cosas, el objeto de protección de este subsidio, hoy en día, no es la familia, sino los trabajadores sometidos a alta rotación (que en términos generales y no técnicos podrían denominarse, para simplificar, precarios), que por sus condiciones de trabajo no alcanzan a gozar de la protección dispensada por el nivel contributivo. Tal protección se les otorga por el simple hecho de que sus carreras profesionales son cortas, normalmente por intermitentes, si bien el hecho de contar con responsabilidades familiares rebaja la barrera de entrada. Nótese que aquí las circunstancias familiares intervienen en un estadio posterior, secundario, frente a la relación de paridad que tenía con las cotizaciones en el momento de creación de este subsidio.

Sin embargo, aún con esto, los subsidios por responsabilidades familiares en nuestro ordenamiento jurídico siguen siendo dos. De una parte, el originario, hoy contenido en el art. 274.1 a) LGSS, que prorroga la protección dispensada por el sistema, a través del nivel asistencial, no por las circunstancias personales del trabajador desempleado<sup>48</sup> (como ocurre con el caso del apartado b)). De otra, el nuevo de la disposición adicional vigésima séptima LGSS, que prolonga la protección dispensada por el sistema, a través de un mecanismo extraordinario, en atención también a las circunstancias familiares del beneficiario. Nótese que, sin estar planeado, el resultado de toda esta evolución es bastante coherente, pues la naturaleza jurídica de los subsidios es idéntica. En ambos casos se trata de subsidios de prolongación, “complementarios” utilizando la terminología de la LBE, pues extienden la protección entre niveles: del contributivo al asistencial y del asistencial al extraordinario.

Pero si problemática ha resultado la evolución y aplicación del concepto de “responsabilidades familiares”, más lo es aún otro más reciente y relativamente próximo, el de “rentas familiares”. A su estudio dedicamos el siguiente apartado.

#### D) La problemática aplicación de las “rentas familiares” y su aproximación a las “responsabilidades familiares”

La RAI y, en su momento, el subsidio para mayores de 55 años y el PRODI, aunque no incluían expresamente las responsabilidades familiares entre los requisitos de acceso a la protección, sí aplicaban una definición de carencia de rentas que está muy próxima a lo que hemos estudiado como responsabilidades familiares.

En efecto, anteriormente hemos dicho que las responsabilidades familiares se definían sobre la concurrencia de dos elementos: la relación de familiaridad (“tener familiares a cargo”) y la dependencia económica (carencia de rentas colectiva o familiar). En el caso de estos subsidios, el primero de estos requisitos no se exige, sino solamente el segundo. Dicho de otra forma, no se requiere tener familiares a cargo, pero si se tienen familiares, a cargo o no, sus rentas habrán de computarse a efectos de la carencia colectiva o familiar de rentas.

Esto determina que, aunque el desempleado carezca de rentas en los términos expuestos, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia colectiva o familiar de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. De esta forma, para una unidad familiar integrada por dos miembros, el tope máximo sería 1.103,86 euros mensuales, mientras que si tal unidad familiar se incrementara con un hijo menor de 26 años, la

<sup>48</sup> Antes del nacimiento del subsidio extraordinario, ya la doctrina reservaba la denominación “subsidio por responsabilidades familiares” únicamente para este tipo. *Ad ex.* VIDA SORIA, J., “Régimen jurídico del subsidio por desempleo en los casos de agotamiento de la prestación contributiva: el subsidio por «responsabilidades familiares»”, *Cuadernos de derecho judicial*, vol. XXVIII, 1993, pp. 185-202. TOSCANI GIMÉNEZ, D., *El nivel asistencial de protección por desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 52.

cuantía se incrementaría hasta 1.655,77 euros al mes<sup>49</sup> (o, si se prefiere, en ambos casos, 551,93 euros mensuales por miembro).

Antes de analizar la problemática que las rentas familiares plantean, conviene hacer una advertencia en relación al subsidio para mayores de 55 años, que es probablemente el subsidio en el que la incorporación de este requisito ha resultado más controvertida. En la actualidad, lo cierto es que para causar este subsidio no es necesario contar con unas rentas familiares por integrante inferiores al 75 % del SMI. El motivo es que la STC 61/2018, de 7 de junio<sup>50</sup> ha declarado inconstitucional y nulo, entre otras, la disposición final primera del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo<sup>51</sup>, que incorporó este requisito a la LGSS. La causa nada tiene que ver con el contenido del requisito, sino con la norma que lo contenía. Entiende el Tribunal Constitucional que el mencionado Real Decreto-Ley, en relación con la norma en cuestión, no cumplió con las exigencias del art. 86 CE en lo que hace a la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad.

Aunque el actual Gobierno no parece que vaya a rescatar el mencionado requisito (más bien al contrario, se ha mostrado partidario de volver a la regulación previa del entonces subsidio para mayores de 52 años<sup>52</sup>), la reflexión en torno a si este subsidio ha de incorporar entre sus requisitos las rentas familiares no ha perdido vigencia. En primer lugar, porque la RAI sigue conservándolo. En segundo lugar, porque su desaparición de nuestro ordenamiento jurídico lo ha sido por motivos formales y, por tanto, nada impediría su rescate. Por último, porque conviene con carácter general analizar cuál es el encaje jurídico más apropiado para el requisito de las rentas familiares en los distintos tipos de subsidios.

Sobre este particular ya advertimos que, aunque la consideración de las rentas familiares evita supuestos en los que, quedando salvaguardados los medios suficientes para la subsistencia por la unidad familiar (en ocasiones de forma sobrada), el trabajador podía acceder al subsidio, lo que parece contrario a esta forma de protección; sin embargo, se produce una falta de encaje completo, teniendo en cuenta que las prestaciones por desempleo son, con carácter general, de naturaleza estrictamente individual.

Al margen de lo anterior, algunos otros argumentos deben tenerse en cuenta. En primer lugar, la aproximación de las responsabilidades familiares al plano meramente económico y la extensión de la carencia colectiva de rentas como requisito de acceso y mantenimiento de las prestaciones ha conllevado que las diferencias entre ambos requisitos sean hoy mínimas. En todos los casos analizados se van a computar las rentas colectivas o familiares y, además, en algunos particulares (los subsidios de prolongación y en el contributivo), se exige tener algún familiar a cargo, esto es, cuyas rentas no superen el 75 % del SMI.

Si la tendencia es una monetarización de las responsabilidades familiares, lo que facilita el cálculo y comprobación de la realidad de la situación, y, al final, todas las rentas del núcleo familiar van a ser computadas, no se entiende por qué en el caso de las responsabilidades familiares se le sigue requiriendo ese plus adicional. Quizá lo más lógico es culminar la evolución simplemente verificando que el conjunto de la unidad familiar depende del trabajador desempleado, esto es, identificando responsabilidades familiares con rentas colectivas o familiares.

<sup>49</sup> Disposición final primera del RDL. 5/2013.

<sup>50</sup> BOE de 7 de julio de 2018, núm. 164.

<sup>51</sup> BOE de 16 de marzo de 2013, núm. 65.

<sup>52</sup> Así lo ha hecho saber la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social al Congreso en su comparecencia de 11 de julio de 2018. Puede consultarse el texto íntegro en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Publicaciones/DiaSes/Com>. Además, el principal partido de los que apoyan al Gobierno ha mostrado también la misma postura. Véase a este respecto su Proposición de Ley del grupo confederal de Unidos Podemos -En Comú Podem -En Marea sobre protección por desempleo: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-244-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-244-1.PDF)

Nótese, sin embargo, que el grado de exigencia de la configuración legal actual es máximo. La actual definición de responsabilidades familiares implica verificar, de una parte, que existe algún sujeto en la unidad familiar que depende económicamente de otros (requisito de familiaridad) y, además, que esa dependencia económica lo es fundamentalmente de la persona que se encuentra en desempleo, lo que implica que el conjunto de la unidad familiar también depende de él. Dicho de otra forma, no se exige que exista un sujeto que dependa económicamente del desempleado, sino que lo sea fundamental o principalmente de él. La alternativa sería pensar que siempre que un sujeto muestra dependencia económica, lo hace respecto de su núcleo familiar, de tal forma que el trabajador desempleado, integrante también de tal núcleo, es responsable, en mayor o menor medida de tal sujeto. Frente a esta opción, como decíamos, el legislador ha optado por corroborar que es dependiente principalmente del beneficiario del subsidio y que el conjunto de la unidad familiar depende también de él.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, cabe preguntarse si resulta justificado que dentro del concepto de responsabilidades familiares se exija la carencia colectiva de rentas o familiar de rentas. Como acabamos de señalar, con el requisito de la familiaridad, la norma ya está corroborando la existencia de una responsabilidad familiar, pues al menos existe un sujeto que depende económicamente de la unidad familiar. Exigir, además, que no existan otras fuentes principales de renta y que por tanto ese sujeto y el conjunto de la unidad familiar dependa económica y principalmente del potencial beneficiario no resulta incongruente, pero sitúa la exigencia de responsabilidades familiares en su grado máximo, pues bastaría simplemente con comprobar que existe un sujeto dependiente, con independencia de que lo sea en mayor o menor medida del beneficiario. Al fin y al cabo, en activo, el sujeto también sería dependiente del núcleo familiar, sus integrantes tendrían responsabilidades familiares, con independencia del peso de cada una de ellas. En todo caso, la exigencia de que el conjunto de la unidad familiar dependa del beneficiario no hace más que corroborar el fundamento último de las modalidades de subsidio que la lleva aparejada: de lo que se trata es de proteger a la familia, más que al trabajador desempleado.

En tercer lugar, en relación al requisito de la carencia colectiva de rentas, la pregunta es en qué medida su exigencia es coherente con el conjunto de la regulación del sistema de protección por desempleo. Como hemos visto, esta exigencia se ha desgajado de las responsabilidades familiares para extenderse al subsidio para mayores de 55 años y algunos programas extraordinarios. A pesar de que es un requisito próximo a las responsabilidades familiares no se identifica con él, pues aquí no se pretende saber si el sujeto cuenta con personas a su cargo. Más bien al contrario, el propósito es conocer si el núcleo familiar depende del beneficiario o, en caso contrario, si la familia puede responsabilizarse económicamente de éste.

Esto genera importantes problemas de encaje jurídico. Por una parte, ya hemos hecho mención a la incongruencia que significa poner en un mismo plano un derecho de naturaleza especialmente subjetiva como es el desempleo con exigencias que nada tienen que ver con el propio sujeto. Esto únicamente es admisible en aquellas modalidades de prestaciones en las que el objetivo principal es la protección de la familia<sup>53</sup>. En tales casos, resulta congruente verificar cuál es el nivel de rentas familiar o colectivo, pues esto no es más que la directa traslación del requisito general de carencia de renta a los subsidios de responsabilidades familiares.

Pero al margen de esto, llevar esta regla a ámbitos distintos de los subsidios por responsabilidades familiares, implica un traslado de la responsabilidad acerca de la cobertura del riesgo social desde el Estado a la familia, lo cual está lejos de ser una nota característica de un moderno Estado del bienestar<sup>54</sup> y de un sistema de protección por desempleo avanzado.

<sup>53</sup> LÓPEZ GANDÍA, J., "El subsidio de desempleo y las responsabilidades familiares", cit., pp. 1833-1836.

<sup>54</sup> De hecho, el origen es justo el contrario. Entre las fórmulas más antiguas de protección frente al desempleo está la familia. BLASCO RASERO, C., *La familia en el derecho de la seguridad social*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2003, p. 22.

Asimismo, también supone una descobertura de la independencia económica (mínima) del trabajador desempleado y también del núcleo familiar<sup>55</sup>, pues se corre el riesgo de llevar al extremo las exigencias derivadas de que uno de sus miembros se encuentre en desempleo, de tal forma que no solamente se deteriora la situación económica del sujeto, sino también la de la familia, más allá de lo que resultaría necesario e imprescindible, esto es, más allá del natural impacto de la situación de desempleo sobre el núcleo familiar. En efecto, entender los derechos sociales en un sentido avanzado implica que éstos han de estar también dirigidos a garantizar una cierta independencia del mercado, por lo que denegar el subsidio a aquel cuyo núcleo familiar puede sustentarle implica limitar su propia autonomía de actuación, a la vez que se ejerce una fuerte presión sobre la del conjunto del núcleo familiar.

Por último, no debemos olvidar que nos encontramos en un estadio de la protección por desempleo que no suele afectar precisamente a quienes mejor se encuentran, sino a quienes caen de forma recurrente en el paro o suelen encontrarse en riesgo de paro de la larga duración<sup>56</sup>. En este sentido, no parece que sean los tipos de subsidios más apropiados para establecer exigencias de acceso o mantenimiento más rigurosas (otra cosa es, las que tengan que ver con la reinserción en el mercado de trabajo).

Así las cosas, parece que existen buenos argumentos para dotar de un tratamiento homogéneo a las “responsabilidades familiares” y las “rentas familiares”. Si se entiende que a la luz de las circunstancias concurrentes en nuestro mercado de trabajo se han de mantener unos niveles de exigencia altos, entonces se puede optar por identificar la segunda con la primera, prescindiendo de la rémora histórica del familiar a cargo. Esto simplificaría la verificación y control de los requisitos y no supone una excesiva rebaja en las exigencias, pues al fin y al cabo se sigue exigiendo que el conjunto de la unidad familiar carezca de medios económicos suficientes lo que, como ya quedó explicado, se verifica para cada uno de sus integrantes<sup>57</sup>.

También para circunscribir el requisito de las responsabilidades familiares, se le dé el contenido que se le dé, al ámbito que le es propio, el de los subsidios de responsabilidades familiares, aquellos en los que la cobertura se otorga o se extiende por la situación de necesidad detectada en el núcleo familiar. Como hemos intentado demostrar, tal función la cumplen hoy únicamente el subsidio de responsabilidades familiares ordinario (art. 274.1 a) LGSS) y el subsidio de responsabilidades familiares extraordinario (disposición adicional vigésima séptima LGSS), con la particularidad de que en ambos casos se prolonga la cobertura en atención a dichas circunstancias familiares.

Por el contrario, debería descartarse para el caso del subsidio de mayores de 55 años, pues la finalidad primordial de esta prestación no es la protección de la familia, sino la de un tipo de desempleado con especiales dificultades para retornar al empleo. Esta es la causa última de creación de este subsidio, lo que nada tiene que ver con las circunstancias familiares. Idénticas conclusiones debieran extraerse para la RAI, pues en este caso la protección se otorga en atención a un colectivo específico de trabajadores, los mayores de 45 años que son parados de larga duración, cuyas dificultades de acceso al empleo son más que obvias y, de ahí, la especial protección que le ha de dispensar el sistema<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de «desmercantilización»”, *Revista de trabajo y Seguridad Social*, 19, 1995, pp. 7-46.

<sup>56</sup> TOHARIA CORTÉS, L. Y OTROS, *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas*, cit., p. 137.

<sup>57</sup> «Cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias» (art. 275.2 LGSS).

<sup>58</sup> En los últimos años la RAI se ha convertido en un subsidio de prolongación, de ahí que su futuro vaya ligado al de resto de subsidios integrantes de la protección extraordinaria. Al parecer, los planes previstos son su sustitución por un subsidio único denominado Renta Complementaria de Desempleo (RED). Dependiendo su finalidad, las responsabilidades familiares y/o renta familiar podrán jugar o no un papel destacado en su regulación. Si la cobertura se prolonga en atención a las circunstancias familiares del sujeto, desde luego que sí. Si por el contrario, se buscara proteger determinados perfiles de parados sin cobertura, debería ser excluido.

### III. CONCLUSIONES

A lo largo de esas páginas hemos tenido ocasión de reflexionar acerca de dos tipos de disfunciones que se producen en la confluencia de la protección por desempleo y las necesidades de la familia. De una parte, lo que podríamos llamar como disfunciones formales y que tienen que ver con el concreto encaje jurídico de las responsabilidades familiares en el seno del sistema de protección por desempleo. A este respecto, hemos tenido ocasión de subrayar que el tratamiento y la noción de responsabilidades familiares no es ni mucho menos homogéneo entre niveles de protección; que la intensidad de la protección de nuestro nivel asistencial, RAI y protección extraordinaria muestra una fuerte rigidez en cuanto a las circunstancias personales o familiares del trabajador desempleado; que esto no ocurre con carácter general con la duración de los subsidios, que ha sido la vía tradicional para tratar las circunstancias familiares desde el desempleo; que se ha producido una paulatina confluencia entre responsabilidades familiares y rentas familiares o colectivas, que no parece haber llegado aún a su estadio definitivo; que el empleo de las rentas familiares ha desbordado el ámbito que le es propio dando lugar a graves situaciones de incongruencia jurídica y, lo que es peor, de desprotección de sujetos especialmente vulnerables.

Pero, de otra, quizá revista una mayor importancia la disfunción de fondo, que tiene que ver con el choque entre un tratamiento jurídico que en general mira al trabajador desempleado exclusivamente, el del sistema de protección por desempleo; y otro que se centra en el colectivo de sujetos que integran núcleo familiar, como objeto de protección, que es el propio de las políticas de protección de la familia. Las lógicas de uno y otro son completamente diferentes, no solamente por razones históricas, de objeto y fines, sino fundamentalmente porque aquél tiene una base fundamentalmente subjetiva, mientras que en ésta es de carácter colectivo.

En última instancia, esta disfunción trae causa de la ausencia de separación, en nuestro ordenamiento jurídico, entre la política de desempleo y la de protección de la familia, cumpliendo aquélla las funciones de ambas; y del infradesarrollo de esta última. El impulso decidido de la política familiar en nuestro país propiciaría una separación nítida entre estos dos tipos de política, sin perjuicio de la necesaria coordinación entre ellas, que permitiría conjugar mejor la toma en consideración de las circunstancias familiares con el carácter subjetivista de la protección frente al paro.